

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201600010021535

INTERESSADO: IDETECH -INST DE DES. TEC. E HUMANO

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 137/2022 - GAB

EMENTA: CONSULTA. ADMINISTRATIVO. CESSÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS A ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO PELO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO DE DIREÇÃO, CHEFIA, ASSESSORAMENTO OU RELACIONADA AO DESEMPENHO OU PRODUTIVIDADE. ART. 14-B, § 3º, LEI ESTADUAL Nº 15.503/2005. ADIMPLEMENTO QUE DEVE SER OPERACIONALIZADO PELO ESTADO, CONQUANTO ORIENTADO E DEFINIDO PELO PARCEIRO PRIVADO. SISTEMAS DA FOLHA DE PAGAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. POSTERIOR GLOSA/DEDUÇÃO DE TAIS VALORES DOS REPASSES FEITOS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. ORIENTAÇÕES. DESPACHO REFERENCIAL.

1. Autos iniciados por meio do **Ofício nº 1020/2016 - COEX** (0262013), a partir do qual o **Instituto de Desenvolvimento Tecnológico e Humano (IDTECH)**, organização social que promove a gestão do Hospital-Geral de Goiânia Alberto Rassi (HGG), requer seja operacionalizado pelo Estado de Goiás o pagamento de gratificação pelo exercício de função temporária de direção, chefia e assessoramento aos servidores públicos que lhe foram cedidos, mediante inclusão em folha de pagamento da Administração, com a realização da glosa mensal correspondente.

2. Ao manifestar-se sobre o assunto, a Secretaria de Estado da Saúde, originalmente, reputou necessária a realização de estudos, para a definição “(...) *de uma estrutura de gratificações, valores padrões, critérios e condições para sua concessão, bem como a estimativa do respectivo impacto financeiro*”, conforme **Despacho nº 3879/2016 - GGP/SGPF** (0262877). Posteriormente, considerando haver autorização legislativa a respeito do assunto, a mesma unidade setorial da Secretaria de Estado da Saúde pronunciou-se pelo envio do feito à então Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (SEGPLAN), para a criação de rubrica de pagamento no Sistema de Recursos Humanos do Estado (RHNet), sob a denominação “Adicional de Chefia – Lei 15.503/2005”, “(...) *a ser atribuída aos servidores no exercício da função de chefia em Unidades geridas pelas organizações sociais, por solicitação de designação pela Direção da Unidade com anuência do Titular desta Pasta, cujo procedimento não acarretará ônus aos cofres públicos, uma vez que as despesas tidas com os citados encargos serão deduzidos do repasse mensal previsto no Contrato de Gestão*”, conforme **Despacho nº 119/2017 SEI - GGP** (0263279), o que restou, enfim, acolhido pelo então titular da Secretaria de Estado da Saúde (**Despacho nº 169/2017 SEI - GAB** - 0263467).

3. Na forma do **Despacho nº 2421/2017 SEI - GAB** (0384165), o titular da outrora SEGPLAN autorizou a criação da referida rubrica remuneratória, providência esta não acolhida pela então Superintendência Central de Administração de Pessoal, ao fundamento de que deveria haver prévia lei que criasse a “Função Comissionada de Administração Hospitalar – FCH”, dada a ausência de lei específica, conforme **Despacho nº 342/2017 SEI - SCRH** (0399902).

4. Em preliminar orientação jurídica sobre o assunto, esta Casa, nos termos do **Despacho “GAB” nº 001115/2018** (2245436), manifestou-se pela necessidade de lei específica, ao fundamento de que a inserção de rubrica no sistema eletrônico de dados da folha de pagamento do Estado dependeria de norma jurídica que disciplinasse a vantagem pecuniária em questão.

5. Na esteira do **Despacho nº 478/2018 SEI - GAB** (5117309), proferido nos autos do Processo administrativo nº 201700010004468, retificou-se a pretérita orientação jurídica, que havia se pronunciado, como visto, pela necessidade de edição de lei para a “(...) *criação de funções de confiança (direção, chefia ou assessoramento ou associada ao desempenho de produtividade) no âmbito das Organizações Sociais*”.

6. Na sequência, o atual titular da Secretaria de Estado da Saúde determinou o envio dos autos à Secretaria de Estado da Administração, para as providências de criação das rubricas correspondentes no sistema RHNet (Adicional de Direção - Lei 15.503/2005; Adicional de Chefia - Lei 15.503/2005, e Adicional de Assessoramento - Lei 15.503/2005).

7. Instada a se manifestar, a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Administração, na forma do **Despacho nº 535/2019 - ADSET** (8301793), pontuou que a criação das referidas rubricas importaria em violação ao princípio da moralidade da Administração Pública e da isonomia, com possibilidade de grande impacto financeiro aos cofres públicos, pelo que encaminhou os autos a esta Procuradoria-Geral, para nova apreciação do tema.

8. Com o breve relato, passo à fundamentação.

9. O assunto objeto destes autos, após tantos anos de implementação do modelo de organizações sociais no Estado de Goiás, cuja lei de regência remonta ao ano de 2005, reclama, com efeito, uma definição certa: afinal, como operacionalizar o disposto no § 3º do art. 14-B da Lei estadual nº 15.503/2005, relativamente ao pagamento de adicional pelo exercício de função temporária de direção, chefia ou assessoramento ou associada ao desempenho de produtividade? Veja-se, a propósito, a redação do preceito legal correspondente:

"Art. 14-B. É facultada ao Poder Executivo a cessão de servidor às organizações sociais, com ônus para a origem.

§ 3º Não será permitido, com recursos provenientes do contrato de gestão, o pagamento, pela organização social, de vantagem pecuniária permanente a servidor público cedido, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção, chefia ou assessoramento ou associada ao desempenho de produtividade."

10. A cessão de servidores públicos a organizações sociais que com o Poder Público celebram contrato de gestão integra o regime de faculdade-prerrogativa conferido por lei à Administração e aos parceiros privados em ajustes de parceria social. Com efeito, a (i) cessão de servidores, (ii) bens públicos e o (iii) repasse de verbas do orçamento concretizam a atividade de fomento estatal, por meio do qual a Administração concede os necessários incentivos para que particulares disponham-se a agir de modo emparceirado com o Poder Público. Quanto ao tema, vale anotar que o Supremo Tribunal Federal (STF), à ocasião do julgamento da **ADI nº 1923**, reconheceu a constitucionalidade da medida, não havendo, pois, quaisquer dúvidas acerca da juridicidade e do cabimento da cessão de agentes públicos a parceiros privados da Administração.

11. E, como se sabe, as organizações sociais, para além de contratarem empregados para a execução das atividades de relevância pública a que predispostas, podem também ser destinatárias da cessão de servidores públicos, com ônus para a origem, tal como previsto no **art. 14-B da Lei estadual nº 15.503/2005**. Ou seja, servidores públicos, mantido o regime de origem (jurídico-administrativo ou contratual, conforme a hipótese), exercerão as suas atribuições perante parceiros privados, estando os servidores adstritos às normas internas da organização social (§ 5º do art. 14-B da Lei nº 15.503/2005), com parcial transferência, portanto, do poder hierárquico da Administração para o parceiro privado.

12. Oportuno registrar que o assunto não passou despercebido pelo novo Estatuto dos Servidores Públicos (Lei estadual nº 20.756/2020), ao definir que a "cessão", como transferência temporária do exercício do servidor, pode ocorrer em benefício de entidades e organizações sociais, tendo por base ajuste de parceria celebrado pela Administração Pública (art. 71, II).

13. E nesta ambiência das parcerias público-privadas em sentido amplo, por certo que eficiência, economicidade e celeridade constituem predicativos relevantes ao alcance de níveis mais elevados de qualidade para a prestação dos serviços públicos, nomeadamente em matéria de saúde pública, como é o caso. Daí a inteligência da lei, ao estabelecer a possibilidade de servidores públicos perceberem adicionais de remuneração em 4 específicas hipóteses: (i) exercício de função de direção; (ii) exercício de função de chefia; (iii) exercício de função de assessoramento; e, (iv) por desempenho/produtividade. Em todas essas hipóteses, busca-se remunerar a assunção de um nível

maior de responsabilidade, em funções de gestão, ou conferir incentivos ao desempenho e à produtividade.

14. Tais pagamentos, conforme autorizado pela lei de regência, são feitos pela organização social, tendo por base, precipuamente, os recursos provenientes do contrato de gestão, tenham eles sido transferidos pelo Poder Público (repasses de verbas do orçamento) ou oriundos de fontes alternativas de financiamento. Em quaisquer das hipóteses, sendo a receita decorrente de ajuste de parceria celebrado com a Administração, a verba ostenta sempre a natureza de verba pública, devendo-lhe ser dada destinação pública e de interesse coletivo.

15. A questão, portanto, que se coloca é mais de caráter operacional e menos de conteúdo jurídico: de que maneira pode uma organização social, com recursos de origem pública, realizar o pagamento de gratificações aos servidores públicos que lhe foram cedidos pela Administração?

16. Antes de responder a esta pergunta essencial, algumas premissas fundamentais. Primeiro, é descabido falar-se em “uniformização” de gratificações a serem pagas pelas organizações sociais. Isso porque, mesmo para a área da saúde, há diferenças de perfis de atendimento, unidade hospitalar, localização geográfica e fatores outros que não de reivindicar atenção e atuação específicas. O parceiro privado, como já dito, é livre para, em consonância com a lei e o contrato de gestão, estabelecer a sua política de gratificações, que, por certo, encontra limitação em determinado montante a título de despesas com pessoal, conforme contrato de gestão celebrado. Assim, se as gratificações terão caráter mais pulverizado ou não; se se vai priorizar gratificação por exercício de direção em detrimento das de assessoramento; ou se as gratificações por produtividade receberão maior destaque, são decisões que, *ao cabo e ao resto*, variarão conforme o ecossistema a que se aplicarem, a partir de constatação dos pontos fracos e fortes e, por certo, definição dos fatores que requeiram maior diligência do parceiro privado, à vista, sobretudo, das atividades a serem executadas, metas a serem cumpridas e do tempo de vigência do ajuste de parceria.

17. Portanto, fixando aqui a **primeira premissa fundamental**, cabe dizer que é fora de propósito a intenção de uniformizar os pagamentos das gratificações que os parceiros privados se disponham a realizar em benefício dos servidores que lhes foram cedidos pelo Estado de Goiás, assim como é descabida, apenas para ilustrar, eventual pretensão de uniformizar as remunerações pagas pelas organizações sociais de saúde aos seus empregados, bem como padronizar, ainda a título exemplificativo, os procedimentos de compras de cada um dos parceiros privados. *Trocando em miúdos*, o estabelecimento de um “regime jurídico único” para as organizações sociais em assuntos que são afetos à gestão de bens e serviços públicos importaria em suprimir do parceiro privado a vantagem comparativa que dá ensejo ao fomento estatal. Ou seja, se é para ter uniformidade, padronização e engessamento, a execução direta é a alternativa mais apropriada, em que a Administração, por sua própria conta e risco, submetida a um regime exclusivo de direito público, presta o serviço público correspondente, pelo que cabe aqui uma advertência relevante: o tema da parceria-fomento deve ser visto pela Administração e pelos agentes públicos sem as amarras de uma pré-compreensão rígida de um modelo específico de Estado.

18. A **segunda premissa fundamental** a ser assentada, em linha com o que orientado pelo **Despacho nº 478/2018 - SEI GAB** (Processo nº 2017000100004468), desta Casa, é que para o pagamento das referidas gratificações aos servidores públicos que lhe foram cedidos, as organizações sociais não podem se servir de contrato de emprego e anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), tampouco havendo que se falar em pagamento por meio de RPA, como se “autônomos” fossem os agentes públicos nestas circunstâncias. No mesmo sentido, a propósito, é a orientação constante do **Despacho nº 251/2019 - GAB** (Processo nº 201700010007406).

19. Contudo, desde o pronunciamento da orientação encartada no **Despacho nº 478/2018 - SEI GAB**, ocorrido, como visto, em julho de 2018, aplicável não mais pode ser a recomendação constante dos itens 14 e 27, “d”, no sentido de “maiores esclarecimentos” serem buscados junto à Secretaria de Estado da Saúde para o deslinde da questão. Transcorridos mais de 3 anos, é hora de a Administração dar um passo nessa matéria, de modo a conferir estabilidade, segurança jurídica e previsibilidade aos parceiros privados e aos servidores públicos à disposição desses entes.

20. Prosseguindo, cabe aqui estabelecer uma **terceira fundamental premissa**: inaplicáveis são à espécie as disposições do Decreto estadual nº 9.462/2019, que instituiu o Programa MOVE no âmbito da Administração direta, autárquica e fundacional do Executivo. É que tal programa é voltado, sobretudo, à atração de novos talentos (art. 1º, I), não se relacionando, propriamente, com o instituto da cessão de servidores a parceiros privados da Administração. Ficam, portanto, **ressalvados** os itens 6, 7 e 8 do **Despacho nº 535/2019 - ADSET**, da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Administração, **cuj a manifestação ora recebo como parecer**.

21. Portanto, e em resposta à **questão fundamental que anima os autos**, a forma jurídica mais adequada para viabilizar o pagamento das gratificações referidas no § 3º do art. 14-B da Lei estadual nº 15.503/2005 há de se dar por meio da folha do Estado de Goiás. A organização social, como já dito, tem liberdade para estabelecer o seu valor e definir, a partir de critérios próprios, aqueles que serão contemplados com a vantagem em causa. Tratando-se de verba pública e preservada a natureza do vínculo do agente público, o dispêndio financeiro há de contar com a **operacionalização realizada pelo Poder Público**, que, em nome e no interesse do parceiro privado, realiza o pagamento orientado/ditado pela organização social, que, num círculo virtuoso, age, por consequência, em nome e no interesse da Administração Pública.

22. Tal dispêndio, na forma do § 4º do art. 14-B da Lei estadual nº 15.503/2005, deverá ser glosado do repasse mensal realizado pelo Poder Público ao parceiro privado. Tratando-se de verba de caráter remuneratório, confere-se a ela, no consequente, o tratamento de direito público em matéria de teto, descontos previdenciários e incidência de imposto de renda, com o registro, ademais, de que “(...) *não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social*”, conforme § 2º do art. 14-B da Lei estadual nº 15.503/2005.

23. Assim, e **em jeito de conclusão**, para efeitos meramente procedimentais, devem ser criadas nos sistemas da folha de pagamento do Estado as rubricas correspondentes, de modo a permitir controle especial dos valores que, operacionalizados pelo ente político, serão objeto de dedução do repasse mensal a ser feito às organizações sociais que com o Estado mantêm vínculo de colaboração. O pagamento da correlata gratificação, ao cabo e ao resto, é realizado pela organização social, à vista do programa de trabalho e contrato de gestão celebrado com a Administração. Sendo, embora, público o recurso que está à base disso tudo, a operacionalização para o seu adimplemento pelos sistemas do Estado não requer, como visto, a edição de lei que crie “rubricas”, uma vez que a lei de regência (Lei estadual nº 15.503/2005), como microssistema normativo das parcerias com organizações sociais no Estado de Goiás, já contém a necessária disciplina legal acerca do assunto.

24. Neste sentido, a partir das orientações aqui apresentadas, recomendável é que a Administração Pública, por conseguinte, adote medidas para a edição de ato normativo infralegal que logre sistematizar e operacionalizar o pagamento de gratificações, por meio dos sistemas do Estado, aos servidores públicos cedidos às organizações sociais, com posterior previsão disso na minuta-padrão de

contrato de gestão (art. 7º, Lei estadual nº 15.503/2005), dando-se ênfase especial ao procedimento de glosa/dedução dos repasses mensais aos parceiros privados.

25. Orientada a matéria, encaminhem os presentes autos às **Secretarias de Estado da Administração e da Saúde, por meio das respectivas Procuradorias Setoriais**, para conhecimento e adoção das providências que reputarem pertinentes. Cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** os Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta**, e no **CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste *despacho referencial*, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 04/02/2022, às 18:09, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000027123619** e o código CRC **7AC478A9**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 201600010021535



SEI 000027123619